

Document
de l'Assemblée
106

(Société des Nations.)

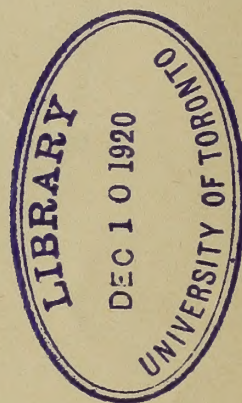
(LA RESPONSABILITÉ DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS,—
ARTICLE 22 DU PACTE.)

(*Mémoire du Gouvernement Allemand relatif
au sort des anciennes Colonies.*)

League of Nations.

THE RESPONSIBILITY OF THE LEAGUE
UNDER ARTICLE 22 OF THE COVENANT.

*Memorandum from the German Government
concerning the fate of the former German Colonies.*



Document
de l'Assemblée
106

SOCIÉTÉ DES NATIONS

LA RESPONSABILITÉ DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS,
ARTICLE 22 DU PACTE.

Mémoire du Gouvernement Allemand relatif au sort des anciennes Colonies

Note du Secrétaire Général :

Le Secrétaire Général a l'honneur de communiquer aux Membres de la Société des Nations la Note suivante qu'il a reçue du Ministre des Affaires Etrangères d'Allemagne.

I

L'article 22 du Pacte de la Société des Nations, article réglant le sort futur des anciennes colonies allemandes, dispose en termes solennels que le bien-être et le développement des peuples habitant ces colonies forme une mission sacrée de civilisation, et que la meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui exerceraient cette tutelle en qualité de mandataire et au nom de la Société. Il en résulte que la Société des Nations a assumé, elle-même, la charge et la responsabilité des anciennes possessions coloniales de l'Allemagne.

Lorsque ce n'est pas la Société des Nations, mais l'un ou l'autre Etat déterminé qui doit pourvoir à l'administration de ces colonies, c'est à la Société qu'il appartient de désigner ces Etats. Une autre interprétation est incompatible tant avec la lettre qu'avec l'esprit du Pacte. Les Etats à désigner sont les Mandataires de la Société, d'ordre et au nom de laquelle ils remplissent leur mission. Or, un Mandataire de la Société ne peut être nommé que par la Société elle-même. Nulle part, il ne ressort du Pacte que la Société pourrait abandonner à une autre autorité le soin de désigner les Mandataires.

Le Pacte dispose, d'autre part, que le caractère du mandat doit différer suivant les conditions spéciales dans lesquelles se trouvent les territoires en question et suivant le degré de développement de leurs habitants. Dans les colonies, le mandat doit être exercé sous la forme d'une administration directe. A cet égard, le Pacte distingue entre deux catégories de colonies pour lesquelles il prévoit des conditions d'administration différentes. Toutefois, pour l'une et pour l'autre de ces catégories il décrète certaines obligations identiques incombant aux Mandataires et dont ceux-ci ne pourront se départir. En effet, dans tous les cas, le Mandataire doit envoyer à la Société un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge. En outre, le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par chaque Mandataire sera réglé spécialement. L'alinéa 8 de l'article 22 indique explicitement le pouvoir compétent pour la détermination des conditions du mandat. En ordre principal, cette détermination doit faire l'objet d'une convention entre les Membres de la Société. Etant donné que tous les Membres ne se réunissent qu'à l'Assemblée de la Société, il est évident qu'une telle convention ne peut être qu'une résolution émanant de cette Assemblée. Ce n'est que si une telle résolution n'a pas été prise que le Conseil de la Société est appelé à statuer. C'est pourquoi l'Assemblée de la Société est, à l'heure actuelle, encore libre d'agir, en l'occurrence, selon sa volonté.

Quant à l'exercice du contrôle qui incombe à la Société, un rôle important revient à la Commission permanente de la Société, prévue par le Pacte. La désigna-

LEAGUE OF NATIONS

Assembly
Document
106

THE RESPONSIBILITY OF THE LEAGUE UNDER ARTICLE 22
OF THE COVENANT

*Memorandum from the German Government concerning the fate of the former
German Colonies.*

Note from the Secretary-General :

The Secretary-General has the honour to forward herewith to the Members of the League the following Memorandum which he has received from the German Minister for Foreign Affairs.

I.

Article 22 of the Covenant of the League of Nations, which determines the fate of the former German colonies, solemnly affirms that the welfare and development of the races inhabiting these colonies is a sacred duty entrusted to civilisation, and that the best method of putting this principle into practical effect is to entrust these races to the protection of nations in an advanced stage of development, who will exercise this protection as mandatories in the name of the League. It follows from the above that the League of Nations has itself assumed the care of and responsibility for the former German Colonies.

Though some particular State, and not the League of Nations, is responsible for the administration of these colonies, the duty of designating such States falls upon the League. Any other construction is incompatible with both the letter and the spirit of the Covenant. The States to be selected are Mandatories of the League and fulfil their task under its orders and in its name. Further, a Mandatory of the League can only be appointed by the League itself. There is no suggestion in the Covenant that the League can leave the task of nominating Mandatories to any other authority.

The Covenant further lays down that the nature of the mandate is to vary according to the special conditions prevailing in the territories in question and to the stage of development reached by their inhabitants. In colonies the mandate is to take the form of a direct administration. In this respect, the Covenant draws a distinction between two classes of colonies for which it contemplates different administrative arrangements. Nevertheless, for both classes it lays down certain identical obligations which are binding upon the Mandatories and from which the latter may not depart. In all cases the Mandatory Power must submit to the League an annual report upon the territories entrusted to it. Further, the extent to which each Mandatory Power shall exercise authority, control or administrative powers is to be the subject of special arrangement. Paragraph 8 of Article 22 explicitly states the authority competent to determine the Mandatory conditions. In the first place, these conditions must be decided by a Convention between the Members of the League. As all the Members of the League only meet in the Assembly, it is obvious that such a Convention can only take the form of a resolution passed by the Assembly. The Council is only called upon to take action if such a resolution is not passed. For this reason the Assembly of the League is now perfectly free to take such action as it may think fit.

As regards the exercise of the control vested in the League, an important task falls on the Permanent Commission of the League which is provided for by the

tion des membres de cette Commission n'étant pas réglée par le Pacte, il y a lieu d'en conclure que ce sera, en premier lieu, l'Assemblée de la Société qui aura à y pourvoir. De plus, la responsabilité assumée par la Société des Nations par suite de l'organisation du système des mandats implique que l'Assemblée ne peut s'abstenir de prendre part au contrôle des Mandataires. Par conséquent, la disposition d'après laquelle le Conseil est appelé à recevoir les rapports annuels des Mandataires et à entendre les avis de la Commission permanente, ne saurait s'opposer à l'intervention de l'Assemblée.

II

Le Gouvernement Allemand a été surpris de constater par la publication, dans le *Journal officiel* de la Société du mois de septembre 1920, du procès-verbal de la 8^{me} session du Conseil que celui-ci a accueilli un rapport concernant les obligations incombant à la Société en vertu de l'article 22 du Pacte, rapport reflétant une interprétation absolument divergente de la disposition dont il s'agit.

Ce rapport s'attache à démontrer que la désignation des Mandataires et la délimitation des territoires à placer sous mandat appartiennent exclusivement aux Principales Puissances alliées et associées ; il se borne à revendiquer au profit de la Société, c'est-à-dire du Conseil, la fonction purement formelle de la notification de ces désignations dont l'un ou l'autre Etat aurait été l'objet. A cet effet, le rapport se fonde principalement sur les articles 118 et 119 du Traité de Versailles, aux termes desquels l'Allemagne renonce, en faveur des Principales Puissances alliées et associées à tous droits, titres ou privilèges quelconques sur ou concernant tous territoires d'outre-mer, et aux termes desquels elle s'engage, en outre, à reconnaître et à agréer les mesures qui seraient prises par les dites Puissances, d'accord, s'il y a lieu, avec les tierces Puissances, en vue de régler les conséquences de cette renonciation. Cependant, ces dispositions ne sont pas de nature à justifier une interprétation de l'article 22 du Pacte, différente de celle qui a été exposée ci-dessus. En effet, envisagées dans leur ensemble, les dispositions ne peuvent avoir qu'une seule signification, c'est que les Principales Puissances alliées et associées devront détenir les possessions coloniales en qualité de fidéi-commissaires jusqu'au moment de la désignation des Mandataires. Une telle réglementation provisoire de la matière a été nécessaire parce que, autrement, ces possessions auraient été abandonnées pendant la période à partir de la mise en vigueur du Traité de Paix jusqu'au moment de la désignation des Mandataires. A cet égard, la cession des dites possessions aux Principales Puissances pourrait être comparée à la cession du territoire de Dantzig, prévue à l'article 100 du Traité de Versailles. Du reste, la réponse donnée, en date du 16 juin 1919, aux observations présentées par la Délégation Allemande de Paix, relativement aux Conditions de Paix, confirme expressément le fait que la cession aux Principales Puissances alliées et associées ne devait nullement impliquer le droit de ces Puissances de désigner les Mandataires. En effet, dans ses considérations relatives à la section IV du Traité de Versailles, cette réponse dit, *sub* n° III, à propos des Mandataires, que ceux-ci *étant constitués fidéi-commissaires par la Société des Nations ne tireront aucun bénéfice de ce fidéi-commis*. Cet avis fait justice de l'opinion exprimée dans le rapport sus-mentionné et d'après laquelle les Principales Puissances, en rédigeant les conditions de Paix, auraient eu l'intention de s'attribuer à elles-mêmes le droit de désigner les Mandataires. Mais à supposer même qu'elles eussent eu cette intention, la situation juridique n'en serait en rien modifiée. Car il est de principe qu'en interprétant un traité international, on ne peut attribuer aux intentions de l'une des parties contractantes une portée quelconque qu'en tant que ces intentions ont été énoncées, soit expressément, soit implicitement, dans les dispositions du dit traité. Il en résulte donc que les Principales Puissances alliées et associées ne sauraient avoir pour mission que de prendre toutes les mesures destinées à assurer une réalisation conforme au Pacte du système des mandats.

Covenant. As the method of appointment of the Members of this Commission is not provided for by the Covenant, the inference is that it is the Assembly of the League which will have to deal with this question in the first instance. Further, the responsibility assumed by the League of Nations as a result of the institution of the mandate system implies that the Assembly cannot refrain from taking part in the control of the Mandatory Powers. Therefore the arrangements by which the Council receives the annual reports of the Mandatory Powers and takes the opinion of the Permanent Commission cannot be regarded as incompatible with the intervention of the Assembly.

II.

The German Government was surprised to learn by the publication in the *Official Journal* of the League for September, 1920, of the Minutes of the Eighth Meeting of the Council, that the latter had received a report regarding the obligations placed on the League by Article 22 of the Covenant, a report which gave a totally different interpretation of the provisions in question.

The report in question endeavours to make out that the appointment of the Mandatory Powers and the delimitation of the territories which are to be placed under mandates is exclusively within the sphere of the Principal Allied and Associated Powers ; it only leaves to the League, that is to say to the Council, the purely formal duty of notifying the appointments which have been made with regard to this or that State. With this object the report has based itself chiefly on Articles 118 and 119 of the Treaty of Versailles, by the terms of which Germany renounces in favour of the Principal Allied and Associated Powers all rights, titles and privileges whatsoever in or concerning all oversea territories, and by the terms of which she undertakes further to recognise and accept the steps which may be taken by the aforementioned Powers, in agreement, if necessary, with other Powers, with a view to the settlement of the situation arising from this renunciation. These provisions are, nevertheless, not of a kind to justify an interpretation of Article 22 of the Covenant differing from that which has been set forth above. In fact, regarded as a whole, the provisions can only have one meaning, that is that the Principal Allied and Associated Powers should hold the colonial possessions, as trustees, till such time as the Mandatories are appointed. It was necessary to make this provisional arrangement because otherwise these possessions would have been abandoned during a period from the coming into force of the Peace Treaty until the appointment of the Mandatories. In this respect the session of the above-mentioned possessions to the Principal Powers may be compared to the cession of the territory of Danzig, as provided by Article 100 of the Treaty of Versailles. Besides, the answer given under date June 16th, 1919, to the observations submitted by the German Peace Delegation, regarding the conditions of peace, explicitly confirms the view that the cession of the colonies to the Principal Allied and Associated Powers in no way implied the right of these Powers to appoint the Mandatories. In fact, in its remarks concerning Section IV of the Treaty of Versailles, this reply states under heading III in regard to Mandatories that the latter "*being constituted stewards by the League of Nations will not derive any profit from such stewardship.*" That opinion bears out the view expressed in the report already mentioned, according to which the Principal Powers intended, when they drew up the conditions of peace, to retain for themselves the right to appoint the Mandatories. But even supposing that they had such an intention, this would not in the least affect the legal aspect of the matter. For it is an accepted principle, that in interpreting an international treaty no value can be attached to the intentions of one of the contracting parties, except in so far as those intentions have been expressed either explicitly or by implication in the provisions of the treaty. The result is, therefore, that the Principal Allied Powers cannot escape the duty of taking the necessary steps to ensure a result in conformity with the Covenant in respect of the Mandatory system.

En ce qui concerne la détermination des conditions des mandats, il est allégué dans le rapport susvisé qu'il faut entendre par Membres, au sens de l'alinéa 8 de l'article 22, non pas l'Assemblée de la Société, mais les Puissances signataires du Traité de Paix, en tant qu'elles sont membres de la Société. Or, l'exclusion des Membres de la Société qui n'ont pas été du nombre des belligérants, est dénuée de tout fondement. Bien plus, le rapport déclare qu'une convention conclue à l'intervention de toutes les Puissances signataires ne serait guère pratique en raison du grand nombre de ces dernières. C'est pourquoi le Conseil de la Société que l'absence d'une telle convention rendrait compétent, semble s'être abstenu de s'occuper lui-même de la fixation des conditions et avoir décidé de faire déterminer celle-ci par les Principales Puissances. Celles-ci mettraient donc le Conseil devant un fait accompli, si bien qu'il pourrait borner son intervention, dans l'espèce, à une notification de la dite fixation aux Mandataires. Il est évident qu'en procédant de la sorte, le Conseil violerait ouvertement l'obligation à lui imposée à l'alinéa 8.

En outre, le Conseil se propose de convoquer les membres de la Commission des mandats tandis que c'est là, comme il a été exposé ci-dessus, une mission incombant à l'Assemblée de la Société. Les directives établies par le Conseil prévoient que chaque Puissance mandataire, en tant que telle, sera représentée par un délégué et qu'en dehors de ces délégués d'Etat, un certain nombre de membres seraient recrutés parmi des particuliers ressortissant à d'autres Etats. Il convient de faire observer cependant qu'un tel système mettrait en question l'efficacité de la gestion incombant à la Commission, vu que les délégués des Mandataires devraient nécessairement être considérés comme parties intéressées et que les membres privés ne sauraient guère soutenir leurs opinions avec la même autorité que les représentants d'Etat. Il en serait de même si, le cas échéant, le délégué de l'Etat dont le mandat est en jeu, se voyait retirer le droit de prendre part au vote.

III

Envisagé dans son ensemble, le système proposé par le Conseil de la Société revient à éliminer presque complètement l'Assemblée, à réduire le rôle du Conseil à une intervention de pure forme et à invalider de cette manière le contrôle afférent à la Société. Le système des mandats deviendrait donc une pure fiction, et, en réalité, on se trouverait en présence d'une annexion des anciennes possessions coloniales allemandes, faite au moyen d'une répartition opérée par les Principales Puissances. Le Gouvernement Allemand devrait, quant à lui, considérer une telle solution de la question coloniale comme une violation du Traité de Versailles, dont le Pacte de la Société des Nations forme partie intégrante.

Le Gouvernement Allemand n'a pas seulement un intérêt formel, mais un intérêt éminemment pratique de chercher à prévenir une telle violation. L'Allemagne a le droit d'être appelée lorsqu'on procédera en son temps à la distribution définitive des mandats. Aussi le Gouvernement Allemand ne peut-il se désintéresser de la question de savoir à qui il appartiendra de répartir ces mandats et de quelle manière seront fixées les conditions de leur exercice.

C'est pourquoi le Gouvernement Allemand a l'honneur de prier l'Assemblée de la Société des Nations de vouloir bien discuter la question des mandats coloniaux et de veiller à une exécution conforme à la lettre et à l'esprit de l'article 22 du Pacte. Dans le cas où son appel resterait sans succès, il tient, dès à présent, à protester solennellement contre cette violation du Pacte et à se réserver, pour l'avenir, ses droits relatifs à cette matière.

As regards the fixing of the conditions of mandates, it is stated in the report already referred to that by "members" in the sense of paragraph 8 of Article 22 are to be understood not the Assembly of the League, but the Signatory Powers of the Peace Treaty, so far as they are Members of the League of Nations. Now there are absolutely no grounds for excluding in this way the Members of the League who were not among the belligerents. Furthermore, the Report declares that a convention drawn up with the aid of all the Signatory Powers would hardly be practicable owing to the immense number of the signatories. It is for this reason that the Council of the League, who would be competent if there were no such convention, appear to have refrained from undertaking itself the determination of the conditions itself and to have decided to let them be determined by the Principal Powers. The latter would, therefore, confront the Council with a *fait accompli*, so much so that its part in the matter would in fact be limited to notifying the arrangement made to the Mandatories. It is clear that by proceeding in this fashion the Council would be frequently violating the obligation imposed on it in paragraph 8.

Then, again, the Council proposes to convene the Members of the Mandatory Commission, whereas that task, as has already been explained, should fall to the Assembly of the League. The instructions drawn up by the Council for the composition of the Commission provide that each Mandatory Power, in its capacity as a Mandatory, shall be represented by one delegate; and that in addition to these State delegates, a certain number of members shall be appointed from among private individual nationals of other States. It is appropriate to observe that such a system would prejudice the effectiveness of the task allotted to the Commission, seeing that the delegates of the Mandatory Powers would necessarily have to be considered as interested parties, and that the private members would not be able to maintain their opinions with the same authority as the State representatives. The situation would be the same if, as might occur, the Delegate of the State whose mandate is under consideration should find himself precluded from taking part in the voting.

III.

Seen as a whole, the system proposed by the Council of the League amounts to the almost complete elimination of the Assembly, and it reduces the rôle of the Council to a mere formality, and it thus invalidates the control vested in the League. The Mandatory system would therefore become a mere fiction, and we should find ourselves confronted, in fact, with the annexation of the former German colonial possessions, through a distribution carried out by the Principal Powers. The German Government, for its part, would be bound to consider such a solution of the colonial question as a violation of the Treaty of Versailles, of which the Covenant of the League of Nations forms an integral part.

The German Government has not merely a formal, but a very practical, interest in endeavouring to prevent any such violations. Germany has a right to be considered when in due course the final distribution of mandates is undertaken. Therefore, the German Government cannot be indifferent to the question of knowing who is to allot these mandates and what system is to be adopted in deciding the conditions under which they are to be exercised.

For the above reasons the German Government has the honour to request the Assembly of the League of Nations to be good enough to discuss the question of Colonial Mandates, and to see that the steps taken are in conformity both with the letter and the spirit of Article 22 of the Covenant. If this appeal should be unsuccessful, the German Government desires, at once, to protest solemnly against this violation of the Covenant, and, as regards the future, reserves its rights concerning this question.

